

Flächennutzungsplan

Mitschang, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mitschang, S. (2018). Flächennutzungsplan. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 687-696). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5599615>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Stephan Mitschang

Flächennutzungsplan

S. 687 bis 696

URN: urn:nbn:de:0156-5599615



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Flächennutzungsplan

Gliederung

- 1 Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan
- 2 Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung
- 3 Inhalte
- 4 Sachlicher und räumlicher Teilflächennutzungsplan
- 5 Verfahren
- 6 Wirkungen, Rechtsnatur und Rechtsschutz

Der Flächennutzungsplan ist der vorbereitende Bauleitplan und umfasst als Bodennutzungskonzept das gesamte Gemeindegebiet. Planungshierarchisch kommt ihm eine Scharnierfunktion zwischen der überörtlichen Raumordnung und der örtlichen Bebauungsplanung zu. In Bezug auf seine Darstellungen obliegt ihm eine Steuerungs-, Entwicklungs- und Ordnungsfunktion.

1 Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan

Der Bundesgesetzgeber geht von einer Zweistufigkeit der *Bauleitplanung* aus. Nach § 1 Abs. 2 des Baugesetzbuches (BauGB) handelt es sich bei dem Flächennutzungsplan um den vorbereitenden Bauleitplan. Im Unterschied zum verbindlichen *Bebauungsplan* enthält der Flächennutzungsplan Darstellungen für die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung, während der Bebauungsplan die rechtsverbindlichen Festsetzungen enthält und die Rechtsgrundlage für weitere erforderliche Maßnahmen bildet. Unter planungssystematischen Gesichtspunkten gehört die Flächennutzungsplanung zu den räumlichen Gesamtplanungen und hat daher als überfachliche Planung die Gestaltung der strukturellen Gesamtverhältnisse des Gemeindegebiets zum Gegenstand. Flächennutzungsplanung liegt in der Verantwortung der Gemeinde (§ 2 Abs. 1 BauGB). Nur mit dem Flächennutzungsplan ist die Gemeinde dazu in der Lage, ihre städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen im Sinne einer das gesamte Gemeindegebiet umfassenden Bodennutzungskonzeption nach außen zu dokumentieren. Interesse an der städtebaulichen Entwicklung haben nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch von außen kommende Investoren, die die Errichtung oder den Betrieb von Einrichtungen des Wohnungsbaus, der gewerblichen Wirtschaft, der Industrie, des Einzelhandels, der Gesundheit, des Sports, der Kultur und der Freizeit sowie der Erholung beabsichtigen, oder auch die Nachbargemeinden, die sich im Zuge der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung ihrer Flächennutzungspläne an den städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen der planenden Gemeinde orientieren müssen (vgl. § 2 Abs. 2 BauGB). Außerdem sind die städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen einer Gemeinde in Ausformung des Gegenstromprinzips (*▷ Gegenstromprinzip*) auch für die übergeordneten Stufen der Regional- und Landesplanung (*▷ Regionalplanung; ▷ Landesplanung, Landesentwicklung*) von Bedeutung, durch die wiederum die Ziele der Raumordnung (*▷ Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) bestimmt werden, an die die Gemeinde ihre Bauleitpläne anzupassen hat (§ 1 Abs. 4 BauGB). Dem Flächennutzungsplan kommt insoweit eine Scharnierfunktion für die Koordinierung und Umsetzung der überörtlichen Vorgaben der *▷ Raumordnung* zu (zur Sonderform *▷ Regionaler Flächennutzungsplan*). Schließlich sind die Aussagen des Flächennutzungsplans rahmensetzend bindend für die nachgeordneten Bebauungspläne, die aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans zu entwickeln sind (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Allerdings durchbricht das Städtebaurecht dieses dem hierarchischen Aufbau des deutschen Planungssystems (*▷ Planungssysteme*) entsprechende Entwicklungsgebot selbst für bestimmte Fallgestaltungen (vgl. § 8 Abs. 3 BauGB; § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB) und leistet damit einer Planungspraxis Vorschub, nach der ein einmal aufgestellter Flächennutzungsplan nicht mehr neu aufgestellt, sondern nur noch, zumeist wenn der Anstoß für ein planerisches Tätigwerden der Gemeinde von außen kommt, angepasst bzw. berichtigt wird.

2 Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung

Die Bedeutung des Flächennutzungsplans für die städtebauliche Entwicklung lässt sich durch ein ständiges Auf und Ab qualifizieren. Das Bild, das sich bundesweit zeigt, ist sehr heterogen. Die faktische Bedeutung des Flächennutzungsplans hängt in erheblichem Maße davon ab, welchen Stellenwert die Kommunalpolitik in der jeweiligen Gemeinde diesem Planungsinstrument für die Lösung anstehender Probleme beimisst. Diese eher als pragmatisch zu charakterisierende

Handhabung des Flächennutzungsplanes steht neben seiner rechtlichen Aufwertung durch den Gesetzgeber in den letzten Jahren. Was die einzelne Gemeinde daraus macht, obliegt ihrer Entscheidungsbefugnis. Die Bedeutung des Flächennutzungsplans lässt sich aus heutiger Sicht insbesondere anhand der folgenden Handlungsfelder darstellen.

2.1 Nachhaltige Raumnutzungsentscheidungen

Mit der vorgenommenen Verankerung des Grundsatzes der *Nachhaltigkeit* in den Zielen der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 BauGB) wird für die im Flächennutzungsplan zu treffenden grundlegenden Raumnutzungsentscheidungen verdeutlichend hervorgehoben, dass durch Bündelung und Vernetzung sowohl soziale, ökonomische als auch ökologische Belange integrativ und in Anbetracht einer intergenerativen Verantwortung berücksichtigt werden müssen.

2.2 Umweltschutz und Umweltvorsorge

Auch Umwelanforderungen richten sich primär an die vorbereitende Ebene der Bauleitplanung. Hier kann dem insbesondere flächenbezogenen vorsorgenden Umweltschutz wirksam Rechnung getragen werden. Dabei nehmen die vermehrt aus Umsetzung europäischer Verordnungen und Richtlinien resultierenden Umweltschutzanforderungen eine besondere Stellung ein (insbesondere die *FFH-Verträglichkeitsprüfung*). Aber auch mehrere auf nationaler Ebene gestellte Anforderungen des Umweltschutzes wie die planerische Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB), die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 S. 1 BauGB), die Umwidmungssperrklausel (§ 1a Abs. 2 S. 2 und 4 BauGB), die naturschutzrechtliche Agrarklausel (§ 1a Abs. 3 S. 5 BauGB), die Klimaschutzklausel (§ 1a Abs. 5 BauGB), die Forderung nach einer stärkeren *Innenentwicklung* (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB), die *Umweltprüfung* (§ 2 Abs. 4 BauGB sowie die Anlagen 1 und 2 BauGB) sowie schließlich auch die Koordination und Integration umweltschutzbezogener Fachplanungen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7g BauGB) verlangen zu ihrer Bewältigung nach aus der gesamtgemeindlichen Perspektive zu entwickelnden konzeptionellen Lösungen.

2.3 Planerische Steuerung von Außenbereichsvorhaben

Zur planerischen Steuerung von bestimmten privilegierten Außenbereichsvorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB hat der Gesetzgeber den Trägern der Raumordnung, aber auch den Gemeinden in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die Möglichkeit eingeräumt, durch den sogenannten Planvorbehalt steuernd Einfluss auf deren Standorte im Plangebiet zu nehmen. Auf gemeindlicher Ebene soll dies durch den Flächennutzungsplan oder durch sachliche oder räumliche Teilflächennutzungspläne erfolgen (vgl. Abschnitt 4). Gegenwärtig wird für Tierhaltungsanlagen, aber in erster Linie für die Steuerung von Windenergieanlagen vom Planvorbehalt Gebrauch gemacht. Die planungspraktische Umsetzung in den einzelnen Planwerken erfolgt durch die Ausweisung von Konzentrations- oder Vorrangzonen. An ihre Ausweisung und Darstellung im Flächennutzungsplan ist zunächst die Anforderung gestellt, dass ein schlüssiges städtebauliches Gesamtkonzept (BVerwG, Urteil vom 21.10.2004, Az. 4 C 2/04, BVerwGE 122, 109; BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, Az. 4 C 15/01, BVerwGE 117, 287) für den gesamten Außenbereich erarbeitet wird, als dessen Ergebnis sich die auszuweisenden Flächen als tatsächlich geeignet darstellen, der betreffenden Außenbereichsnutzung substantiell Raum geschaffen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012, Az. 4 CN 1/11, NVwZ 2013, 519) und aus diesem Grund der übrige Planungsraum von solchen Nutzungen freigehalten werden kann.

2.4 Steuerung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen

Schließlich resultiert eine weitere Bedeutung des Flächennutzungsplans auch aus der seit dem Beginn der 1990er Jahre zunehmenden Kooperation mit Privaten. Mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan (vgl. § 12 BauGB) steht den privaten Investoren nunmehr ein Planungsinstrument zur Verfügung, durch das sie selbst Einfluss auf die Planung nehmen und ihre Interessen verwirklichen können. Dabei besteht zumindest die Gefahr, dass Investoreninteressen gegebenenfalls Dritt- und Öffentlichkeitsinteressen dominieren und dadurch städtebauliche Spannungen ausgelöst werden. Um dies zu vermeiden, insbesondere um stadtstrukturellen sowie stadtgestalterischen Defiziten entgegenzuwirken, ist das Vorhandensein eines den Steuerungs-, Ordnungs- (oder Koordinierungs-) und Entwicklungsfunktionen Rechnung tragenden und insoweit auch an Gemeinwohlinteressen ausgerichteten Flächennutzungsplans erforderlich.

3 Inhalte

3.1 Bodennutzungskonzept für das gesamte Gemeindegebiet

Nach § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB besteht die Aufgabe des Flächennutzungsplanes darin, „für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung werden kommunale Zielvorstellungen erfasst und koordiniert und dann auf einer solchermaßen geordneten Grundlage nachfolgende Planungen gesteuert. Ihr obliegt insoweit eine Steuerungs-, Entwicklungs- und Ordnungsfunktion. So beinhaltet der Flächennutzungsplan die in der bauleitplanerischen *Abwägung* zum Ausgleich gebrachten Zielvorstellungen der Öffentlichkeit, der Träger öffentlicher Belange und der Behörden sowie der Gemeinde selbst. Für seine Umsetzung ist des Weiteren an einen längeren Zeitraum gedacht (ca. 10 bis 15 Jahre). Der Flächennutzungsplan stellt vor dem Hintergrund der gemeindlichen Entwicklungsvorstellungen für das gesamte Gemeindegebiet ein umfassendes Bodennutzungskonzept dar, das den Rahmen für die künftige Bodennutzung auf den Grundstücken darstellt.

Aus dieser weitgespannten und vielfältigen Funktion folgt auch die Beschränkung des Flächennutzungsplans auf bloße Grundzüge. Der Begriff *Grundzüge* ist sehr unbestimmt und inhaltlich schwer zu fassen. Die zeichnerische Darstellung von Flächen im Flächennutzungsplan hat gewissermaßen eine überschießende Genauigkeit, weil sie – technisch bedingt – exakte und grundstücksscharf nachzuvollziehende Grenzen enthalten muss, obwohl nur der vorherrschende Charakter eines Bereichs und nur seine ungefähre Umgrenzung festgelegt werden sollen und können. Erst der außenwirksame *Bebauungsplan* erreicht Parzellenschärfe. Zeichnerische Änderungen des Flächennutzungsplans können also dazu dienen, dessen Aussagen zu verdeutlichen und zugleich die Grundzüge der Planung unberührt zu lassen. Für ins Einzelne gehende Darstellungen (z. B. die Festsetzung von Höhenlagen) ist im Flächennutzungsplan daher grundsätzlich kein Raum. Die relative Unschärfe – und damit das Offenlassen der Detailprobleme – ist Voraussetzung auch dafür, dass im Flächennutzungsplan die Wechselbeziehungen zwischen einem einzelnen Baugebiet und dem übrigen Gemeindegebiet aufgedeckt und abgeklärt werden können.

Entscheidend für die Annahme, eine Darstellung gehöre noch zu den Grundzügen der Art der Bodennutzung, ist allerdings nicht ihr Grad an Bestimmtheit oder Detaillierung, sondern ihr Bezug zur städtebaulichen Konzeption für das gesamte Gemeindegebiet. Liegt ein Nutzungskonflikt vor, der gesamträumliche Bedeutung hat, kann die Gemeinde, wenn es erforderlich ist, sehr konkrete einzelne Darstellungen treffen, etwa das Maß der baulichen Nutzung oder Emissionsgrenzwerte (z. B. zur Luftreinhaltung) festlegen.

3.2 Darstellungen

Der in § 5 Abs. 2 BauGB enthaltene Katalog eröffnet der Gemeinde einen weiten Gestaltungsspielraum zur Darstellung der baulichen und sonstigen Bodennutzung in der Gemeinde. Angeführt werden Darstellungsmöglichkeiten, insbesondere zur

- baubezogenen Bodennutzung, wie
 - der allgemeinen und besonderen Art sowie des Maßes der baulichen Nutzung,
- ausstattungsbezogenen Bodennutzung, wie die Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung mit Gütern des Gemeinbedarfs, die Anlagen und Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken oder der Anpassung an den Klimawandel dienen, sowie mit zentralen Versorgungsbereichen,
- infrastrukturellen Bodennutzung, wie
 - den überörtlichen Verkehrsflächen und den örtlichen Hauptverkehrszügen,
 - Versorgungsanlagen für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen,
- umweltschutz- und freiraumbezogenen Bodennutzung, wie
 - den Grünflächen,
 - den Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen,
 - den Wasserflächen, Häfen und der für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie den Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind,
 - den Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen,
 - den Flächen für die Landwirtschaft und Wald sowie den Flächen und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft.

Dieser Katalog von Darstellungsmöglichkeiten ist allerdings nicht abschließend, wie sich aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ in der einleitenden Formulierung ergibt. Die Gemeinde kann daher nicht nur weitere Darstellungen als im Katalog vorgesehen treffen, sondern vor allem auch die Darstellungen weitergehend differenzieren. Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) eröffnet der Gemeinde hier zahlreiche Möglichkeiten hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung. Aber auch eigenständige Differenzierungen je nach den spezifischen örtlichen Erfordernissen sind möglich. In rechtlicher Hinsicht ist die Gemeinde allerdings nicht gänzlich frei.

Flächennutzungsplan

Die Darstellungen müssen positiv (Gebot der positiven Planung), konkret (Gebot der konkreten Planung) und bestimmt (Bestimmtheitsgebot) sein. Außerdem muss der Flächennutzungsplan das gesamte Gebiet der Gemeinde umfassen (Gebot der äußeren Planungseinheit).

Der Form nach kann der Flächennutzungsplan aus mehreren Teilblättern bestehen. Ein zeichnerischer Plan wird allerdings immer vorhanden sein müssen, weil sonst die notwendige Planklarheit kaum hergestellt werden kann. Der Maßstab ist dabei so zu wählen, dass der Inhalt des Flächennutzungsplans eindeutig dargestellt werden kann. In der Planungspraxis erfolgt dies in Abhängigkeit von der Größe der Gemeinde. Meistens wird ein Maßstab von 1:10.000 ausreichen, um die Anforderungen der Planzeichenverordnung an den Inhalt, also in erster Linie an die Darstellung der Art der Bodennutzung, zu erfüllen. Dennoch wird bei größeren Städten auch der Maßstab 1:15.000 sowie umgekehrt bei kleineren Gemeinden der Maßstab 1:5.000 für die Planzeichnung herangezogen. Darstellungen können zeichnerisch (schwarz-weiß oder farbig) und/oder schriftlich in der Planurkunde oder durch Text getroffen werden. Für eine bundeseinheitliche Anwendung sorgt die auf der Rechtsgrundlage von § 9 a Nr. 4 BauGB erlassene Planzeichenverordnung. In ihr sind detaillierte Vorschriften über die bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen heranzuziehenden Planzeichen enthalten. Dadurch wird gewährleistet, dass bundesweit eine einheitliche Plansprache verwendet wird.

3.3 Kennzeichnungen

Zu kennzeichnen sind Flächen, bei deren Bebauung besondere Probleme zu beachten sind. Mit ihnen werden tatsächliche Sachverhalte wiedergegeben, die bei der planerischen Inanspruchnahme der betreffenden Flächen zu berücksichtigen sind. Über Kennzeichnungen entscheidet die Gemeinde – anders als über Darstellungen des Flächennutzungsplans – nicht. Es handelt sich bei ihnen also nicht um Darstellungen, sie können von diesen aber überlagert werden. Nach § 5 Abs. 3 BauGB sollen gekennzeichnet werden:

- Flächen, bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen (z. B. Verbesserung der Standsicherheit von Gebäuden) gegen äußere Einwirkungen (z. B. bei Bergrutschgefahr) oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten (z. B. Hochwasser, Lawinen, Steinschlag) erforderlich sind (Nr. 1),
- Flächen, unter denen der Bergbau umgeht oder die für den Abbau von Mineralien bestimmt sind (Nr. 2),
- für bauliche Nutzungen vorgesehene Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen (z. B. Altlasten) belastet sind (Nr. 3).

3.4 Nachrichtliche Übernahmen

Nach § 5 Abs. 4 BauGB sollen nach anderen Vorschriften festgesetzte Planungen (z. B. privilegierte Fachplanungen) und Nutzungsregelungen (z. B. ► *Schutzgebiete nach Naturschutzrecht* oder ► *Schutzgebiete nach Wasserrecht*) sowie nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen (Ensembles oder Denkmalbereiche; ► *Denkmalschutz/Denkmalpflege*) in den Flächennutzungsplan nachrichtlich übernommen werden. Dies gilt nach § 5 Abs. 4 a S. 1 BauGB auch für festgesetzte Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76 Abs. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG). Mit dieser Anforderung informiert die Gemeinde über rechtsverbindliche

Bodennutzungsentscheidungen, die außerhalb der gemeindlichen Planungshoheit getroffen wurden. Demgegenüber sollen noch nicht festgesetzte Überschwemmungsgebiete sowie Risikogebiete im Sinne von § 76 Abs. 3 WHG (und sinnvollerweise auch andere Planungen und Nutzungsregelungen, die noch nicht festgestellt, sondern erst beabsichtigt sind) im Flächennutzungsplan lediglich vermerkt werden.

3.5 Begründung

Dem Flächennutzungsplan ist nach § 5 Abs. 5 BauGB eine Begründung mit den Angaben nach § 2a BauGB beizufügen. Diese bestehen in Darlegungen zu Zielen, Zwecken und wesentlichen Auswirkungen des Flächennutzungsplans sowie dem Umweltbericht, der einen gesonderten Teil der Begründung bildet, insbesondere zu den Grundzügen der Bodennutzung. Nimmt die Gemeinde die Möglichkeit in Anspruch, Flächen oder sonstige Darstellungen aus dem Flächennutzungsplan auszunehmen, so hat sie nach § 5 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BauGB die Gründe hierfür in der Begründung darzulegen. Die Begründung ist allerdings nicht Bestandteil des Flächennutzungsplans.

4 Sachlicher und räumlicher Teilflächennutzungsplan

Nach § 5 Abs. 2 b BauGB können die Gemeinden, ergänzend zu § 15 Abs. 3 BauGB, sachliche und räumliche Teilflächennutzungspläne aufstellen. Mit derartigen Teilplänen kann die Gemeinde ebenfalls die räumlichen Steuerungswirkungen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erzielen. Die Darstellungen des Teilflächennutzungsplans dürfen jenen des (Regel-)Flächennutzungsplans nicht widersprechen. Der Teilflächennutzungsplan hat die gleiche Rechtsnatur wie der Flächennutzungsplan. Der entscheidende Vorteil der Aufstellung eines solchen Teilflächennutzungsplans gegenüber einer bloßen Änderung des Flächennutzungsplans ist darin zu sehen, dass seine Wirksamkeit nicht von der Wirksamkeit des eigentlichen Flächennutzungsplans abhängt. Er ist gerichtlich selbstständig anfechtbar (BVerwG, Beschluss vom 15.09.2009, Az. 4 BN 25/09, ZfBR 2010, 65).

5 Verfahren

Grundsätzlich zu differenzieren ist zwischen dem Regelverfahren (vgl. §§ 2 Abs. 2, 3 bis 4c sowie 6 BauGB) für die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Flächennutzungsplans sowie einem vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB für die Änderung oder Ergänzung eines Flächennutzungsplans, bei dem die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

5.1 Regelverfahren

Zuständig für die Aufstellung des Flächennutzungsplans ist die Gemeinde. Das Verfahren besteht aus mehreren Verfahrensschritten, deren wesentliche im Folgenden angeführt werden. Regelmäßig begonnen wird damit, dass die Gemeinde den Beschluss, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben, öffentlich bekannt macht (§ 2 Abs. 1 BauGB). Das Aufstellungsverfahren besteht sodann aus einer mindestens zweistufigen Beteiligung von

Flächennutzungsplan

Behörden sowie sonstigen Trägern öffentlicher Belange (§ 3 BauGB) sowie der Öffentlichkeit (§ 4 BauGB). Zur Öffentlichkeit gehören alle an der Planung Interessierten, zu den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange insbesondere die Nachbargemeinden, die Straßenbaulastträger, die Industrie- und Handelskammern sowie alle Fachbehörden, vor allem aus dem Umweltbereich. In den Fällen, in denen eine *Umweltprüfung* (zu den Ausnahmen nachstehend, vgl. Abschnitt 5.2) durchzuführen ist, wird diese in das Planverfahren integriert. In diesem Sinne dienen die von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange abgegebenen Stellungnahmen im Rahmen der frühzeitigen Beteiligungsstufe (1. Stufe) auch dazu, der Gemeinde Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu vermitteln. Die *Öffentlichkeitsbeteiligung* hat außer der Ermittlung von weiterem Abwägungsmaterial insbesondere das Ziel, die Öffentlichkeit am Planungsprozess teilhaben zu lassen und dadurch auch die Akzeptanz der Planung für die Öffentlichkeit zu erhöhen. Die Gemeinde ist verpflichtet, nach Maßgabe ihrer planerischen Verantwortung zu bestimmen, in welcher Art und Weise, in welchem räumlichen Bereich und innerhalb welcher Frist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden soll. Die Unterrichtung muss aber öffentlich sein. Die zweite Stufe (sogenannte Auslegung), bei der die Behörden sowie die sonstigen Träger öffentlicher Belange erneut beteiligt werden, findet in der Planungspraxis meistens zeitlich parallel zur zweimaligen Beteiligung der Öffentlichkeit statt und beansprucht in der Regel einen Zeitraum von einem Monat. Gegenstand der Auslegung sind der Flächennutzungsplanentwurf, der Begründungsentwurf sowie regelmäßig auch der Umweltbericht (zu den Ausnahmen vgl. Abschnitt 5.2). Wird der Flächennutzungsplanentwurf aufgrund der im Beteiligungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen geändert oder ergänzt, findet regelmäßig eine erneute (gegebenenfalls auch verkürzte) Auslegung mit dem geänderten oder ergänzten Flächennutzungsplanentwurf, dem Begründungsentwurf sowie auch dem aktualisierten Umweltbericht statt. Dies kann sich mehrmals wiederholen. Nach *Abwägung* der privaten und öffentlichen Belange gegeneinander und untereinander beschließt die Gemeinde über den Flächennutzungsplan als Verwaltungsprogramm (zur Rechtsnatur vgl. Abschnitt 6.2). Es folgt das Genehmigungsverfahren durch die höhere Verwaltungsbehörde. Ist der Flächennutzungsplan genehmigt, wird die Genehmigung öffentlich bekannt gemacht. Mit der Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan wirksam.

Die hier angeführten wesentlichen Verfahrensschritte werden durch umfangreiche weitere Vorschriften über einzuhaltende Fristen, Anforderungen an die öffentliche Bekanntmachung, grenzüberschreitende Beteiligungen, Anforderungen an die Nutzung von elektronischen Informationstechnologien, zur Präklusion von Stellungnahmen, zur Einschaltung von Dritten sowie zum umweltprüfungsrechtlichen *Monitoring* ergänzt und bilden die rechtliche Grundlage für das Regelverfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans.

5.2 Änderungen und Ergänzungen im vereinfachten Verfahren

Ein vereinfachtes Verfahren ist in § 13 BauGB geregelt. Es darf in den Fällen der Änderung oder Ergänzung eines Flächennutzungsplans von den Gemeinden zur Anwendung gebracht werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- Die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) oder nach Landesrecht unterliegen, darf nicht vorbereitet oder begründet werden.

- Es dürfen keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7b BauGB genannten Schutzgüter bestehen.

Die hier zum Ausdruck kommende starke Prägung durch den Umweltschutz ist vor dem Hintergrund einer obligatorischen *Umweltprüfung* zu betrachten. Daher ist das vereinfachte Verfahren so weiterentwickelt worden, dass es nur dann zur Anwendung gebracht werden darf, wenn erhebliche Umweltauswirkungen nicht zu erwarten sind. Dann darf die Umweltprüfung entfallen. Das ist die wichtigste Vereinfachung, die § 13 Abs. 3 BauGB den Gemeinden einräumt. Weitere verfahrensrechtliche Vereinfachungen sind unter Berücksichtigung spezifischer Hinweispflichten (§ 13 Abs. 2 S. 2 und § 13 Abs. 3 S. 2 BauGB) in § 13 Abs. 2 S. 1 BauGB aufgeführt. Danach kann

- von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 BauGB und § 4 Abs. 1 BauGB abgesehen werden,
- der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder wahlweise die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB durchgeführt werden,
- den berührten und sonstigen Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder wahlweise die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB durchgeführt werden.

6 Wirkungen, Rechtsnatur und Rechtsschutz

6.1 Wirkungen

Der Flächennutzungsplan entfaltet faktische und rechtliche Wirkungen von erheblicher Reichweite. Wichtig sind:

- Der Grundstücksmarkt wertet nach § 5 Abs. 2 der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) die Darstellung von Grund und Boden als Baufläche als Qualitätssteigerung.
- Anpassungspflichten nach § 7 BauGB für öffentliche Planungsträger
- Anzeige- und Genehmigungsfreistellung für Bebauungspläne nach § 10 Abs. 2 BauGB, die aus einem rechtswirksamen Flächennutzungsplan entwickelt wurden
- Darstellungen des Flächennutzungsplans stellen nach § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB öffentliche Belange dar, die zur Unzulässigkeit von privilegierten und von nicht privilegierten sonstigen Vorhaben führen können.
- Planvorbehalt nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zur räumlichen Standortsteuerung privilegierter Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB
- Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 Abs. 3 BauGB, wenn die Gemeinde vom Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 Gebrauch machen möchte

6.2 Rechtsnatur

Ein unmittelbarer Rechtsschutz durch eine Normenkontrollklage gegen die Darstellungen des Flächennutzungsplans ist in der Regel nicht möglich, da dem Flächennutzungsplan keine Rechtsnormqualität (BVerwG, Urteil vom 18.09.2002, Az. 4 C 10/01, 117, BVerwGE 117, 44) zukommt (vgl. Abschnitt 6.3). Nach herrschender Auffassung besitzt der Flächennutzungsplan lediglich eine verwaltungsinterne Bedeutung als vorbereitende Planung für die nachfolgende und mit Außenwirkung ausgestattete verbindliche Bauleitplanung. Es handelt sich daher beim Flächennutzungsplan um ein nach außen hin unverbindliches Planwerk, das aus sich heraus in der Regel keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfaltet. Es geht vielmehr um eine hoheitliche Maßnahme eigener Art, die am treffendsten mit dem Begriff des Verwaltungsprogramms umschrieben werden kann.

6.3 Rechtsschutz

Zwar wird der Flächennutzungsplan anders als der Bebauungsplan nicht als Satzung beschlossen, doch entfaltet er im Falle der planerischen Standortsteuerung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB unmittelbar nach außen gerichtete Wirkungen. Im Anwendungsbereich dieser Vorschrift erfüllt der Flächennutzungsplan mithin eine dem Bebauungsplan vergleichbare Funktion. Daher ist (nur) in diesen Fällen auch eine Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zulässig (BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, Az. 4 CN 6/03 119, BVerwGE 119, 217). Stets besteht die Möglichkeit, die Darstellungen eines Flächennutzungsplans auch einer Inzidentprüfung zuzuführen (► *Rechtsschutz in der Planung*).

Weiterführende Literatur

- Bunzel, A.; Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung: Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Berlin. = DIFU-Beiträge zur Stadtforschung 20.
- Koppitz, H.; Schwarting, G.; Finkeldei, J. (Hrsg.) (2005): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Berlin.
- Mitschang, S. (2003): Der Flächennutzungsplan. Bonn.
- Mitschang, S. (Hrsg.) (2007): Flächennutzungsplanung – Aufgabenwandel und Perspektiven. Frankfurt am Main. = Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 3.

Bearbeitungsstand: 11/2016